Т. И. Еремина,
доцент кафедры гражданского права

СТАТУС ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ КОНТЕКСТ ПРОБЛЕМЫ

Одной из задач российского законодательства в сфере образования является четкое определение прав и обязанностей учителя, создание надлежащих условий для его плодотворной деятельности, правовой и социальной защищенности.

В докладе рабочей группы Совета при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию «Школа—2020. Какой мы ее видим?» отмечалось, что школа становится ключевым звеном в реализации Стратегии развития России до 2020 г. и важнейшим элементом в построении нового общества. В рекомендациях совета одним из базовых направлений государственно-общественной стратегии развития общего образования в Российской Федерации определено повышение престижа и социального статуса профессии учителя [1].

В настоящее время только незначительная часть прав и обязанностей педагогических работников установлена законом, в основном положениями Закона Российской Федерации «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Большинство прав и обязанностей учителей определены подзаконными актами.

Вполне закономерными являются разработка и принятие специальных законов некоторыми субъектами Российской Федерации, отдельными странами СНГ о статусе учителя, определяющих социальное положение учительства и направленных на создание условий, обеспечивающих качественное улучшение правового положения учителей, реализацию гарантий их социальной защищенности. Высокое социальное положение и материальная независимость — необходимые условия успешной реализации функций педагога. Меры по улучшению правового и материального положения учительства являются объективно необходимым условием существования и функционирования их правового статуса. Исходя из необходимости установления прав, свобод и обязанностей педагогических работников на законодательном уровне, Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, Комитетом Государственной думы по образованию и науке и Министерством образования России была сформирована рабочая группа по разработке проекта Федерального закона «О статусе педагогических работников» [2]. К сожалению, разработка необходимого законодательного акта остается и сегодня незавершенной. Актуализация нормативного массива, регулирующего отношения в сфере определения правового положения учителя идет по пути внесения изменений и дополнений в существующее законодательство.

В ходе любой социальной трансформации неизбежно актуализируется опыт прошлого, обращение к историко-правовому контексту проблемы. В этой связи представляется важной и практически значимой задача аналитического исследования нормативной базы правового регулирования статуса учителя в предшествующие годы, изучения исторического законотворческого опыта по формированию и развитию статуса педагогических работников в Российской империи.

Российским государством был накоплен значительный опыт в регулировании правового положения учителей в различных сферах их деятельности. Активность нормотворчества в этой сфере в указанный период была очень высокой — издавались сотни нормативных правовых актов. Законодательство России в XIX—начале XX в. детализировало особенности правового статуса учителя в сфере государственной службы. Педагогическая деятельность рассматривалась как служба по учебному ведомству с классными чинами, наградами, жалованием, пенсией. Возможность поступления на государственную службу учителей законодательно обставлялось рядом условий и ограничений. Для некоторых категорий учителей (земских, приходских, начальных сельских школ) такие ограничения были обусловлены в гораздо большей степени, чем, например, для учителей средней школы. «Приближение» учителей народных начальных училищ к статусу государственных служащих сводилась, в большинстве случаев, к позиционированию их в этом качестве без формально-нормативного определения этих статусных критериев в законодательстве. В начале XX в. одним из главных обстоятельств, влияющих на правовой статус учителя по-прежнему было его происхождение. Но вследствие некоторых изменений в законодательстве образование, возможность служебной карьеры позволяли учителям расширить объем правосубъектности.

Российское законодательство XIX—начала XX в. выделяло учителей государственных учебных заведений в особую группу служащих, полностью материально зависящую от

государства, призванную решать задачи, стоящие перед ним. Учителя, имеющие статус гражданских служащих, находились в особых служебных отношениях с государством, что закреплялось законодательством. Законодатель устанавливал особые правила, регламентирующие их деятельность, определявшие условия поступления на службу, обязанности, права и привилегии, систему наград и поощрений добросовестной службы, основания и порядок ответственности.

Будучи государственными служащими, работники образования состояли в чинах гражданской службы, подобно сотрудникам органов государственной власти. Чем выше были должность и звание педагога, тем выше был чин Табели о рангах. Чин служил показателем квалификации, долговременности пребывания на своем посту, а также обеспечивал ряд социальных прав и привилегий, которые ставили работника образования в один ряд с правительственными чиновниками.

Законодательство начала XX в. все больше допускает исключений из общего правила, позволяя лицам, не имеющим соответствующего чина и вообще не имеющим чина, занимать должности учителей начальной или средней школы. В начале XX в. достаточно полно определился правовой статус таких категорий учителей, как учителя и учительницы гимназии (позднее — учителя средних учебных заведений), домашних учителей и учительниц, учителей уездных и городских начальных училищ. Правовой статус учителей сельской начальной школы был более ограничен по сравнению с другими категориями учителей. Будучи в основной своей массе выходцами из податных слоев населения, крестьянства, они остаются в «пограничном» правовом положении между учителем — государственным служащим и учителем, работающим на условиях «вольного найма». В немалой степени это объяснялось определенной замкнутостью сословий, полностью разрушить которую государство не желало. Тем не менее к учителям сельской начальной школы предъявляются такие же требования, как и к учителям, состоящим на гражданской службе. Государство в этом случае исходило из того, что служащие в правительственных учреждениях независимо от того, находятся ли они на действительной государственной службе или служат по вольному найму, состоят в служебных к государству отношениях, налагающих на них обязанность всемерно поддерживать существующий государственный строй.

Правительство Российской империи не решилось на радикальные преобразования в правовом положении учителей сельской начальной школы и ограничилось только отдельными изменениями его, в частности оформлением пенсионных прав.

В настоящее время для решения проблемы увеличения количества учителей — мужчин в школах целым рядом специалистов предлагается решить за счет предоставления выпускникам педагогических вузов права на получение отсрочки от призыва на военную службу на период работы в образовательном учреждении. В законодательстве Российской империи такой опыт имел место. В начале 70-х гг. XIX в. сельские учителя — выпускники учительских учебных заведений были освобождены от рекрутской повинности на все время нахождения их в должности учителей народных училищ. В 1877 г. названная льгота была распространена вообще на всех сельских учителей, вне зависимости от их образовательного уровня.

В соответствии с Уставом о воинской повинности все учителя освобождались от действительной военной службы в мирное время и зачислялись в запас с обязательством прослужить в должности учителя не менее 5 лет.

Уточнение правового статуса учителей различных категорий выразилось как в расширении ряда прав, так и в ограничении установленных ранее положений. В начале XX в. закон строго ограничивает право государственных служащих состоять в антиправитель-

ственных и крайне правых политических организациях, участвовать в митингах и забастовках.

Законы содержали меры взысканий в случаях, если учителя, находящиеся на государственной службе, нарушали подобные запреты, а также совершали иные проступки. Следствием нарушения служебных норм было привлечение виновных к дисциплинарной, уголовной или гражданской ответственности вплоть до предания суду и увольнения со службы. Причем нормы законодательства, определявшие порядок привлечения учителей — государственных служащих к ответственности, предоставляли очень широкие права начальникам в отношении подчиненных, которые могли решать дела о должностных проступках подчиненных и в качестве мер воздействия увольнять их со службы по своему усмотрению.

Историко-юридическая реконструкция картины правового регулирования государственной гражданской службы учителей в Российской империи в XIX—начале XX в. дает основание утверждать, что законодательство Российской империи содержало весьма обширный нормативный материал, определявший правовой статус учителя, который характеризовался следующими чертами: наличие сословных ограничений при поступлении на государственную службу; получение образования и повышение в связи с этим образовательного ценза предоставляло возможность получить другое, более высокое звание учителя; приобретение прав и привилегий, определенных для каждого учительского звания и классного чина; наличие разного комплекса прав и преимуществ, определенных законом для учителей и учительниц.

Среди факторов, определяющих квалификацию работника образования, обеспечивающих его высокий профессионализм, немаловажным является положение, занимаемое им в обществе и государстве. Не последняя роль в формировании положения работника образования принадлежит государству, устанавливающему посредством законов его правовой статус. Правовые рамки, определяющие место работника образования в Российской Федерации, на сегодняшний день явно недостаточны.

Работники образования как профессионалы, выполняющие социально необходимые задачи, утратили статус государственных служащих, хотя государство не сложило с себя функции по решению задач социально-культурного развития общества. В России существует государственная система образования и лица, занятые в этой системе, выполняют государственную функцию, как это и зафиксировано в законе. Однако при этом законодательство отказывается считать работников образования государственными служащими.

Представляется целесообразным изучить более детально зарубежный опыт в части придания педагогам статуса государственных служащих. Понятие и само содержание государственной службы в странах ЕС различны. В Англии преподаватели не рассматриваются как государственные служащие. В Норвегии контракт, заключаемый с преподавателем, признается публичным, однако преподаватель после его заключения не считается государственным служащим. В Германии, Франции в целом преподаватели принадлежат к категории государственных служащих, но есть различие между постоянным и временным персоналом [3].

В Российской империи государственная служба и вольный найм определялись как противоположности, различные статусные позиции. В современной Германии закон определяет две группы государственных служащих — чиновников и лиц наемного труда. Условия прохождения службы этих двух групп существенно различаются. Права и обязанности чиновников регулируются законом и имеют пожизненное назначение, а вторых — договором найма [4].

На службе государства или публичного коллектива во Франции находятся различные категории должностных лиц, объединяемых понятием «публичный агент». Самую важную категорию публичных агентов составляют чиновники. Штат (корпус) объединяет чиновников, выполняющих примерно одинаковую работу (гражданские администраторы, инспекторы казначейства, в том числе учителя). В Италии контракт, заключаемый с преподавателем, является по своей природе частным, однако сам преподаватель принадлежит к числу государственных служащих. Государственная служба в Италии включает собственно государственный аппарат, состоящий из чиновников министерств и ведомств, дипломатических представителей Италии за рубежом, кадровых военных, полицию, пожарную и таможенную службу, преподавателей, почтовых служащих, медицинских работников государственных учреждений здравоохранения. В категорию государственных служащих Японии принято включать не только чиновников в собственном смысле этого слова, но также лиц, работающих на принадлежащих государству предприятиях, служащих государственных железных дорог, работников телевидения, государственных школ, преподавателей вузов, военнослужащих «сил самообороны», сотрудников полиции [5].

Развитие федерального законодательства в области социальной защиты педагогических работников, принятие закона о правовом статусе учителя с учетом исторического российского и современного зарубежного опыта позволят определить современную модель социальной защиты и поддержки работников образовательных учреждений.

Примечания

1. Официальные документы в образовании. 2008. № 32. С. 29, 49.

2. Право и образование. 2002. № 3. С. 6.

3. *Шудегов В. Е., Буслов Е. В., Рожков И. А.* Проблемы и перспективы законодательного регулирования статуса педагогических работников // Право и образование. 2002. № 3. С. 13.

4. *Литвинцева Е. А.* Государственная служба в зарубежных странах. М., 2003. С. 105.

5. *Мухаев Р. Т.* Система государственного и муниципального управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 349, 422, 449.